



通向大国之路的
中国模式

大国策

为中国策

为国是谋

政治模式

主 编 唐 晋
执行主编 谈火生 袁贺

人民日报出版社

大國之道 在明明德 在親民
強國之鑒 在止于至善



通向大国之路的
中国模式

大国 策

为中国策

为国是谋

政治模式

主 编 唐 晋
执行主编 谈火生 袁贺

人民日报出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

大国策：通向大国之路的中国模式 政治模式/唐晋主编. —北京：人民日报出版社，
2009. 3

ISBN 978 - 7 - 80208 - 795 - 8

I. 大… II. 唐… III. 政治制度 - 研究 - 中国 IV. D621

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 037203 号

书 名：大国策：通向大国之路的中国模式 政治模式

出 版 人：董 伟

主 编：唐 晋

责任编辑：林 海 周海燕

出版发行：人民日报出版社

社 址：北京金台西路 2 号

邮政编码：100733

发行热线：(010) 65369527 65369512 65369509 65369510

邮购热线：(010) 65369530

编辑热线：(010) 65369538 65369514

网 址：www.peopledaily.com

经 销：新华书店

印 刷：三河市文阁印刷厂

开 本：16

字 数：274 千字

印 张：16.75

印 次：2009 年 5 月第 1 版 2009 年 5 月第 1 次印刷

书 号：ISBN 978 - 7 - 80208 - 795 - 8

定 价：39.80 元

法治成就大国

——《大国策》系列丛书导言

高全喜

《大国策》丛书，旨在为处于转型时期的中国读者提供一份思想的盛宴，为治国理政者提供一份决策参考。丛书共四十多册，荟萃学者五六百人，其主题集中于大国之路和强国之鉴。我曾经主编《大国》学术丛刊，对于现代国家的法政建设有自己办刊的思考，今受嘱谈点感想，权且作为导言。

中国历来就是一个大国，这没有什么可争议的，上下五千年，纵横八千里，无论从历史还是从现实来看，我们的自然禀赋、人口规模、社会结构，乃至意识形态、人文风情，等等，都注定了我国是一个大国。但是，大国不等于强国，更不等于优良的法治之国。对于现代中国人来说，如何从内政上厘清一个大国与强国之间的本质性不同，在外交上构建一种国与国之间的责任关系，需要我们有一双“法眼”。

我们所处的时代已经不同于古代，古代王朝政治的国家治理经验，例如被某些学者所褒扬的“德治”、“峻法”，以及“朝贡体系”，等等，在当今世界，已经失去了原初的功能和效用，现代社会迫使我们建设一个新型的国家，即法治国。一个社会犹如一个活的生命体，法治是其中的骨骼和精髓，其他的所谓国之“大”者，不过是一堆肉泥而已。一个国家如果没有法治，尤其是正义的法律之治，它的国土再大，人口再多，资源再丰，历史有多辉煌，文化有多灿烂，人民有多勤劳，这一切的一切，不

过是人家或列强口中的尤物。

中国的近现代史,从某种意义上来说,就是一部寻求法治国的挫折史。我们知道,鸦片战争以来,中国这个老大的帝国逐步崩溃了,但如何重新建设一个共和国,却是歧路复歧路。我们有康梁变法、孙中山革命、“五四运动”和马克思列宁主义,有对于“德先生”、“赛先生”的呼吁,有实业救国、科学救国的梦想,直到今天,我们才意识到要建设社会主义的“法治国家”。我认为,强国梦的关键在于法治,只有法治国才能成就一个真正的大国,一个在当今全球化时代的强国。

建设一个强大的国家,必须有凝聚力,有支撑一个国家的法律和政治制度。从人类历史的经验来看,凡是真正的持续强大的国家,而不是消耗型的短暂的所谓一时之强国,必定是一个法治国,法治不但可以维护和保障一个社会秩序的稳定,树立国家的权威,而且可以使人民自由和幸福。法治与自由并不矛盾,恰恰相反,只有法律才能防范他人或政府的恣意侵犯,为人民自由地从事经济活动提供规则与秩序。法治是一个国家经济繁荣的基础,凡是法治优良的国家,人民追求财富的合法欲望不会受到压抑,私人财产受到严格保护,市场经济和市民社会在有效法律的调节之下健康而有序地发育和成长,经济和贸易必定繁荣兴旺,充满活力。

从西方近代资本主义的发展史中,我们可以看到,即便是一个政治上专制的国家,但只要它的法律制度是独立的、公正的和有权威的,也仍然可能成为一个强国,例如英国和法国的有限君主专制时期就是如此。当然,如果能够继承自己的政治文化传统,建设一个自由、民主、共和的法治国家,那么,一个自然禀赋上具备了大国条件的国家,就必定是一个强国,而且是一个自由的强国,人民在这样的国家里充分享受了作为大国国民的自由、福祉和荣耀。因此,他们发自内心地把这个国家视为自己的祖国,可以奋不顾身地为自己的祖国牺牲,这就是哈贝马斯等人所说的“宪法爱国主义”,或公民爱国主义。其实,这种爱国主义可

以追溯到古代罗马共和国,正像西塞罗所指出的,罗马人民对于国家的热爱,与其说是对于它的国土,不如说是对于它的法律,对于共和国的政体制度。这种宪法爱国主义与近代日耳曼国家的基于民族精神的爱国主义是大不相同的。

今天在中国的语境下重新思考建设自己的强大的国家,我认为,法治国以及与此相关的法律意义上的爱国主义更具有本质性的积极意义。在近二百年的中国近代历史中,我们的国家建设屡屡受挫,虽然其中的原因是多方面的,但法治不彰显然是一个根本性的原因。要说,我们不缺乏奋斗的勇气、革命的精神和爱国的激情,也不缺乏建国方略、五年纲要和十年规划之类的一系列政治、经济和文化的方针政策,但令人遗憾的是,我们少有法治主义的保守和审慎精神,少有法治国的恒久的建设目标。

因此,建设一个法治国便成为首要的国家主题。法治昌明,政体稳定,人民才有追求财富的欲望和恒心,国家的税收才源源不断,公民美德才得以光大。对此,休谟曾经有精辟的论述,他说:“在所有杰出的留有难忘成就的人物中,首要荣誉看来应属于立法者和国家缔造者,因为他们为保障后代的安宁、幸福和自由,留下了法律制度和政治体制。”

在当今国际社会,人们经常谈到大国责任,做一个负责任的大国,这是大国或超级大国对于今日世界的基本承诺。随着中国的崛起,把中国视为理所当然的大国,并要求其承担必要的大国责任,这似乎已经成为国际社会的一致吁求。

我们看到,无论是从内政还是从外交来说,国家责任都是我国目前面临的一个中心课题,而这一切又都必须依靠法治,法治国是实现国家责任的基础。在国内政治领域,作为国家的治理者和领导者,它的权力是人民赋予的,有责任保障人民的权利不受侵犯,有义务维护政治、经济和社会秩序的稳定、和平与安宁,有责任和义务惩治腐败,建立廉洁、高效的法治政府。在对外关系方面,随着中国的日益强大,关于中国威

胁的论调甚嚣尘上,对此,我们虽然提出了和平发展与和平崛起的方略,但国际社会的担心并没有太大的改观。这是为什么呢?在我看来,关键是法治还没有落实到位,也就是说,由于怀疑我们还不是一个法治国,所以对于我们的承诺,国际社会还大多视为政治上的修辞。

其实,建设社会主义的法治国家,对于我们不仅具有内政的意义,而且还具有深远的国际意义。在当今世界,所谓大国责任,最基本的是意味着法律上的责任,即一个国家在法律制度上要承担的国际责任。它首先要求的是一个法治政府的存在,一个遵循法治的国家,才可能是负责任的,否则无论如何表白,都具有权宜之计的性质。因此,和平发展也好,和平崛起也罢,关键在于要切实地建设一个法治国家。就近代世界历史来看,到目前为止,还没有出现过两个民主法治的国家开战的事件,所以,所谓民主和平论就成为了当今和平论的一个主流理论。无论从近期的国家事务还是长远的民族未来来看,世界和平对于中国来说都是非常必要的,因此,我们有理由把法治国的建设置入国际环境的大背景来考虑。

当然,中国在国际事务做负责任的大国,并不意味着要与美国一致,也不意味着非要与美国对抗。关键在于要做一个具有独立主体意识的国家,而这个国家意识不是某个人或某个集团的一己之私,而是国家利益,是法治下的国家人格,体现的是人民的意志。就目前的情况来看,我认为我们要警惕两种极端的态度,一种是民粹主义的极端情绪,另一种是极端的亲美主义。在我看来,这两种态度都是盲目的、幼稚和非理性的。政治是一种审慎的技艺,需要政治上的实践理性和一个民族的政治成熟。

我们有理由相信,只要我国坚定不移地走法治国家的建设道路,我们就有可能建立国家的自主性,从贫弱的大国走向富强的大国,走向对内对外都负责任的自由的大国。

目录

CONTENTS

法治成就大国

——《大国策》系列丛书导言 高全喜 / 001

“民主是个好东西”

只有先搞清楚“民主是个什么东西”，才有可能分辨出“民主是个好东西”。俞可平的这篇文章于2006年10月23日刊登在《北京日报》上，表面上看是在谈论民主，但读起来更像一堂民主启蒙教育，为民主意识先天不足的中国人上了一课。关于民主是好是坏，俞可平已经说得很清楚：“对于那些以自我利益为重的官员而言，民主不但是不是一个好东西，还是一个麻烦的东西，甚至是一个坏东西。”光凭这句话，就足见中国新一代官员的开明和胸襟。

中国政治发展三十年	俞可平 / 002
政府转型、政治治理与经济增长：中国的经验	张 军 / 014
经济全球化与政府治理改革	杨宏山 海峡 / 023
中国民主发展模式的五大特色	许耀桐 / 032
西方民主的起源	房宁 冯铤 / 036

行政与善政

从中国体制改革进程中可以看到一根纵横其中的脉络:由“经济体制改革”推动“行政体制改革”,再由“行政体制改革”推动“政治体制改革”。行政体制改革作为前后两个改革的“上下结合部”,实际上是一种适应性改革,一方面为经济体制改革疏通政府职能,同时为政治体制改革累积能量。这种增量式改革模式似乎更适合中国国情,因为转变政府职能同样是政治体制改革的重要组成部分。从行政向善政过渡,意味着政府要向社会提供更多的公共服务,比如基础教育、公共卫生、公共文化、社会保障、基础设施、环境保护等。

- 改革开放 30 年政府创新的若干经验教训 俞可平 / 048
- 变革时代的中国政府改革与创新 张成福 / 054
- 政府改革的经济学逻辑 王东京 / 071
- 学习型政府建设与政府管理创新 李习彬 / 080
- 行政战略的分析框架及其中国意义 施雪华 孙发锋 / 086
- 中国行政改革“三步走”发展模式 杨宏山 / 100

“黄宗羲定律”怪圈

建国以来,已有七次“机构改革”,但行政成本仍在一路改革声中节节攀升。历次政府机构改革总是难以摆脱“精简、膨胀、再精简、再膨胀”的循环,最终陷入“黄宗羲定律”怪圈。此次“大部制”改革实际上是更大程度上的机构整合,要彻底摆脱“积重莫返之害”,需要加强财政监督和立法,强化政府的服务职能,并鼓励民间和商业组织参与社会事务的管理,这样才能跳出这一历史怪圈。

- 中国政府改革与建设面临的五大困局 颜德如 王连伟 / 110
- 政府“大部制”面面观 施雪华 孙发锋 / 118
- 部门行政的根源及其消除对策 李习彬 / 126

行政问责制:如何问责	徐珂 / 137
我国行政信息公开中的问题与对策	豆星星 / 144
中国经济区域化发展的行政协调	杨龙 / 153
中国行政区划体制改革的价值	李金龙 郑宇梅 / 164
我国乡镇机构改革设想	马晓河 武翔宇 / 178

公共危机管理:和谐社会的全新课题

人与自然的和谐、人与社会的和谐、社会结构的和谐,是和谐社会的三大特征。当前我国人均国内生产总值从1 000美元向3 000美元跨越,许多国家的发展历程表明,这个阶段最有可能出现社会危机。利益分配不公、群体利益失衡和政府转型不到位,加上全球经济一体化和世界文明冲突加剧,都有可能成为公共危机的诱发因素。英国著名危机管理专家迈克尔·里杰斯特说:“预防是解决危机最好的方法。”如何预警危机,如何预案应急,成为和谐社会的最新课题。

公共危机管理:全面整合的模式与中国的战略选择

.....	张成福 / 187
中国中期社会危机的可能趋势	吴忠民 / 198
和谐社会视角下的城市新型社区居民参与问题研究	
.....	李景平 薛晓敏 冯中杰 / 241
依法化解社会矛盾的政策建议	王宝明 / 248

“民主是个好东西”

只有先搞清楚“民主是个什么东西”，才有可能分辨出“民主是个好东西”。俞可平的这篇文章于2006年10月23日刊登在《北京日报》上，表面上看是在谈论民主，但读起来更像一堂民主启蒙教育，为民主意识先天不足的中国人上了一课。关于民主是好是坏，俞可平已经说得很清楚：“对于那些以自我利益为重的官员而言，民主不但不是一个好东西，还是一个麻烦的东西，甚至是一个坏东西。”光凭这句话，就足见中国新一代官员的开明和胸襟。

中国政治发展三十年

俞可平

一般地说,政治发展是指为实现既定政治目标而推行的所有政治变革,它是一个走向善治的过程。人们可以从不同的角度去理解政治发展,把它看成是政治现代化的过程,或者是政治民主化的过程,或者是建立法治国家的过程,或者是政治制度化的过程,或者是政治进步的过程。^[1]正像经济发展之于发展经济学一样,政治发展也是发展政治学的核心概念。发展经济学和发展政治学都是 20 世纪五六十年代后在西方国家产生的新兴学派,改革开放后相继被介绍到中国。国内的一些学者试图用发展经济学和发展政治学的概念及理论来解释及分析改革开放以后中国的经济与政治变迁,并且很快在经济学和政治学界产生广泛影响,“经济发展”和“政治发展”这些术语也成为国内学术界的常用概念。但与“经济发展”概念不同,“政治发展”概念虽然在学术界广为使用,但在中共十六大之前被长期排斥在官方文件之外。^[2]胡锦涛在 2007 年 10 月召开的中共十七大政治报告中明确指出:“要坚持走中国特色社会主义政治发展道路”^[3],在党的全会报告中首次强调了“政治发展”的概念。

在我们看来,中共十七大所说的中国特色社会主义政治发展,即中国的政治发展,就是与中国特色社会主义现代化进程相适应的全部政治变革,包括改革和完善人民代表大会制度、一党领导多党合作制度、政治协商制度、民族区域和基层社区自治制度、政府行政管理制度、党内民主制度等。中国政治发展的核心目标是推进社会主义民主政治,建设社会主义政治文明,其理想状态是实现“党的领导、人民当家作主和依法治国”三者的有机统一。按照这样的理解,我们把改革开放 30 年来中国政治发展的主要内容归结为以下 6 个方面:人民代表大会、政治协商、党内民主、基层民主、法制建设和政府改革。下面,笔

者围绕这6个方面,回顾改革开放以来中国政治变革的主要历程和重大成就,分析上述6个方面存在的问题,并提出相应的改革建议。

人民代表大会制度

中国不走西方国家的议会道路,而实行独特的人民代表大会制度。根据《中华人民共和国宪法》规定,人民代表大会制度是中国的根本政治制度。中华人民共和国的一切权力属于人民,人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。国家行政机关、审判机关、检察机关都由人民代表大会产生,对它负责,受它监督。人民代表大会是中国的唯一立法机关,只有全国人民代表大会和省级人民代表大会及其常务委员会才拥有立法权,任何其他机构都无权制定和修改宪法与法律。中国实行中央和地方两级立法制度,全国性的法律由全国人民代表大会及其常务委员会制定,宪法赋予它们修改宪法,制定和修改刑事、民事、国家机构和其他基本法律的职权,解释宪法及其他法律,撤销中央和地方权力机关制定的与宪法相抵触的法规的职权。省、市、自治区人民代表大会及其常务委员会在不同宪法相抵触的前提下,有权制定地方性法规,并报全国人民代表大会常务委员会备案。

人民代表大会制度确立于1954年,但在“文化大革命”期间遭到破坏。1976年10月6日,“四人帮”被粉碎之后,全国人大常委会恢复活动。1978年2月26日,五届全国人大一次会议召开,地方各级人大也随之恢复活动。在过去的30年中,为适应社会经济发展的需要,各级人民代表大会进行了许多重大改革,使其在中国政治生活中的作用变得日益重要。第一,人民代表大会自身的制度建设日益完善,先后通过了关于人大代表选举、人民代表大会组织结构、各级人大议事规则等基本法律,并且制定了关于各级人民代表大会议案处理、工作规程等一系列工作制度。第二,初步确立了中国的基本法律体系。到2008年3月,中国现行有效的法律共229件,地方性法规7000多件,涵盖宪法及宪法相关法、民商法、行政法、经济法、社会法、刑法、诉讼及非诉讼程序法等七个法律部门。^[4]这些法律绝大多数都是过去30年中由全国人大、地方人大及其常委会通过并颁布的。第三,各级人大的监督作用明显增强。在过去30年中,各级人大的法律监督、执法检查、预算审查、政策审议、人事任免和政策质询等,已初步形成国家权力的监督体系。第四,选举制度日益完善。在人大

代表选举中,差额选举已经普遍实行,县以下人大代表已经实行直接选举,在基层人大代表选举中,竞争因素不断增加。第五,各级人大代表的素质明显提高。在过去30年中,各级人大代表的年龄逐渐下降,而学历则明显提高,人大代表的提案质量也越来越高。第六,人民代表与选民的关系更加密切。一些地方已经出现“人大代表工作站”,开始从制度上保证人大代表成为选民的利益代言人。

与经济社会发展的需要和人民群众的民主需求相比,人民代表大会制度还有明显不适应的方面。例如,代表的提名和名额分配制度不够合理,缺少必要的竞争机制,选举层级过多,一些流动人口的选举权得不到有效保障,官员代表比例过高,不少代表的参政议政能力偏低,人大代表与选民的制度性联系管道太少,人大及其常委会的议事规则不尽完善,宪法和法律赋予人大的审议权、监督权、任免权、立法权还远未得以充分实现。在中国政治发展的现阶段,坚持和完善人民代表大会制度的重点,应当是进一步理顺党委和人大的关系,逐步实现城乡平等分配选举名额,扩大直接选举的范围,引入必要的竞争机制,提高人大代表的素质,优化人大常委会及各内设机构的结构,扩大人大常委会和专委会的职权,使人大的选举和议事规则更加科学化、规范化,最终使宪法赋予人民代表大会的各项权力逐步得到真正的落实。

政治协商制度

一党领导、多党合作,不仅是当代中国政党制度的基本特征,也是当代中国整个政治制度的重要特征。这一制度包括两个方面的基本内容:一是中国共产党的一党领导体制;二是中国共产党与民主党派的多党合作体制。多党合作除了各民主党派与中国共产党联合参政外,另外一种基本形式便是政治协商。政治协商制度是当代中国的基本政治制度之一,主要通过各级人民政治协商会议得以实现。宪法规定,中国人民政治协商会议是有广泛代表性的统一战线组织。县级以上的国家政权一般都设有相应的人民政治协商会议。近年来,少数富裕的乡镇也开始设立人民政协机构(乡镇政协、政协工委、政协联络组等)。改革开放以来,中共中央陆续颁发的3个重要文件,即《中共中央关于坚持和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的意见》(1989年)、《中共中央关于进一步加强中国共产党领导的多党合作和政治协商制度建设的意

见》(2005年)和《中共中央关于加强人民政协工作的意见》(2006年),对人民政协的性质、地位、作用、方式等作了明确规定,使政治协商制度更加完善。人民政协既是民主党派共商国是、参政议政的重要场所,也是执政的中国共产党发扬民主的重要方式。通过各级政协机构和政协会议,中国共产党就党和政府的重大方针政策与重要事务,在决策前和决策执行过程中与各民主党派、无党派人士进行协商。政治协商已经成为中国共产党实行科学决策、民主决策的重要环节,是中国共产党提高执政能力的重要途径。从现实的政治生活来看,各级人民代表大会是国家层面上实现选举民主的主要场所,而各级人民政协则是国家层面上实现协商民主的主要场所。

人民政协成立于1949年,其历史早于人民代表大会,其正常活动在“文化大革命”期间也照例停顿。1978年,全国政协五届一次会议的召开及政协新章程的通过,标志着政治协商制度得以恢复和重建。在过去30年中,政协制度的主要成就包括:在党章和宪法中明确将政治协商制度与人民代表大会制度共同确立为中国的基本政治制度;重新确立中国共产党与其他民主党派多党合作、政治协商的基本方针,即中共十二大确定的“长期共存、互相监督、肝胆相照、荣辱与共”;在宪法、党章、中央文件和人民政协章程等权威法律规章中,对政协的结构、职能、方式和程序都作了详细规定,使政治协商得以法制化和规范化;各级政协的参政议政作用大大增强,一年一度的政协会议出现了许多被党和政府决策部门采纳的高质量提案,对党和政府的决策产生重要影响;民主党派通过政治协商制度成为中国共产党领导下的参政党,实质性地参与国家管理,各级政府的领导成员中均有民主党派代表,如本届中央政府中有两位部长是民主党派和无党派人士。

当然,在政治协商方面也存在着一些明显的不足。如政协委员的产生主要是由各级党委推荐,缺乏必要的竞争性择优机制;相当一部分政协委员的参政议政意识和能力还较差,提案质量不高;政协的民主监督权缺乏适用的法律保障,从而降低了监督的实际效力。为了更好地发挥政治协商制度在中国政治发展中的作用,应当从加强国家基本政治制度的高度,进一步改革和完善政治协商制度,规范党委、人大、政府和政协之间的关系。除了改善政协委员的选拔机制,加强政协机关的自身建设,提高政协委员的代表性和参政议政能力外,还应当从法律上确保政协民主监督权力的有效性,加强各级政协对政府决策的参与,使中国的政治协商制度成为实现中国特色协商民主的基本形式。

党内民主问题

中国共产党是当代中国唯一的执政党，它不与其他任何政党和政治团体分享国家的政治领导权，也不允许任何反对党存在。现行的《中华人民共和国宪法》和《中国共产党章程》对此都作出了明确无误的规定。中国共产党的一党领导有两个方面的基本含义：其一是针对其他政治党派而言的，它不允许其他竞争性政党的存在。作为中国唯一的执政党，它也不与其他政党，包括民主党派，分享国家的政治领导权。其二是针对其他政权机构而言的，它意味着所有其他政权机关，包括政府、人民代表大会（中国式的议会）、法院和检察院，以及所有武装力量，都必须接受中国共产党的领导。简言之，作为唯一执政党的中国共产党是当代中国的实际权力核心。因此，党的民主与国家民主密不可分，党内民主实际上就是国家核心政治权力内部的民主。没有党内民主就很难有社会民主。这里所说的党内民主，主要是指党内民主选举、民主决策、民主管理和民主监督等一系列制度与程序，其核心内容是保障党员的民主权利，使每一位党员都能够享有党章规定的党务知情权、选举权和被选举权、重大决策的参与权、对党内事务和党的领导的监督权、对党组织和党员领导干部的质疑权与罢免权等。

改革开放的过程，也是党内民主的发展过程。被视为改革开放标志的中共十一届三中全会，实质上就是一次党内民主的盛会，也是“文化大革命”结束后党内正常民主生活得到逐渐恢复的标志。在过去的30年中，党内民主的不断加强，是中国政治发展的一个突出成就。首先，全党对党内民主重要性的认识取得高度一致，中共十六大首次明确提出“党内民主是党的生命”^[5]，并很快成为全党的共识。其次，初步确立了党内民主的制度框架，除了多次修订《中国共产党章程》外，还先后颁行了《关于党内政治生活的若干准则》、《中国共产党党员权利保障条例（试行）》、《中国共产党党内监督条例（试行）》、《党政领导干部职务任期暂行规定》、《党政领导干部任职回避暂行规定》等一大批行之有效的党内民主法规。第三，党内选举的民主性、竞争性和公共性明显加强，党员干部的差额选举、县级以上党代表的直接选举、“两推一选”或“两票制选举”、干部任免的票决制等重大改革开始陆续试行。第四，党的代表大会的作用不断增强，许多地方开始推行党代会常任制和党代表任期制。第五，党务公开和党内

监督取得实质性进展,党内情况通报制度、重大决策公示制度以及纪检制度和巡视制度开始发挥重要作用。

党内民主方面也存在明显的问题。例如,党内民主的制度建设还不完善,特别是实现党内民主的一些具体操作机制还相当缺乏,对党员领导干部的权力监督还存在许多制度性的漏洞,党章规定的多项党员民主权利还没有得到具体落实,党内民主选举从整体上说还明显缺乏必要的竞争性,党员代表大会的权力被严重虚置,等等。发展党内民主的重点:(1)应当是进一步完善党内民主制度,特别是制定一些切实有用的具体程序和规程,保证党章规定的民主权利得以真正实现;(2)要从改革完善党员领导干部的候选人提名、差额比例、选举程序和最终任免等机制入手,实质性地增强党内民主选举的代表性、竞争性和直接性;(3)应当大力扩大党员的民主选举权,将依法治国与依法治党有机地结合起来,使党章和其他党内法规成为管理党内事务的最高权威;(4)大力改革党内的权力监督机制,从制度和机制上使每一名党员领导干部都处于有效的监督和制约之下;(5)抓紧完善党员代表大会制度和党委议事决策制度,保证重大事项的民主决策和集体领导。

基层民主问题

改革开放以来,基层民主一直是中国民主政治建设的重中之重。几乎每一次全国人民代表大会和每一次党的代表大会,均无例外地强调基层民主的重要性。基层民主是广大人民群众在城乡社区、基层政权、企事业单位和其他各种基层组织中依法直接行使民主选举、民主决策、民主管理、民主监督的制度与程序。基层民主直接关系到人民群众的切身政治权利,是全部民主政治的基础,意义尤其重大。此外,优先发展基层民主,从基层民主逐渐向上推进,也有利于社会政治的稳定和积累民主政治的经验。中共十七大报告明确指出,要健全基层党组织领导的充满活力的基层群众自治机制,扩大基层群众自治范围,完善民主管理制度,把城乡社区建设成为管理有序、服务完善、文明祥和的社会生活共同体。中共十七大报告首次明确地将发展基层民主当作“发展社会主义民主政治的基础性工程”,并决定“重点推进”。报告用整整一节的篇幅对发展基层民主作了专门论述,表明基层民主仍将是中国民主政治建设的重点领域之一。